



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/45/502
18 September 1990
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок пятая сессия
Пункты 78 и 138 предварительной повестки дня*

ВСЕСТОРОННЕЕ РАССМОТРЕНИЕ ВСЕГО ВОПРОСА ОБ ОПЕРАЦИЯХ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА ПО ВСЕХ ИХ АСПЕКТАХ

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И БЮДЖЕТНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОПЕРАЦИЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ПОДДЕРЖАНИЮ МИРА

Использование гражданского персонала в операциях по поддержанию мира

Доклад Генерального секретаря

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с пунктом 4 резолюции 44/49 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1989 года, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря провести исследование в целях определения тех задач и видов услуг, которые может выполнять гражданский персонал в операциях по поддержанию мира, и как можно скорее сообщить Специальному комитету по операциям по поддержанию мира выводы этого исследования с учетом результатов исследования, испрошенного Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 43/230 от 21 декабря 1988 года. (В отношении этого исследования см. A/44/605, раздел IV). В настоящем докладе рассматриваются некоторые административные процедуры и условия, которые будут определять участие гражданского персонала в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, в соответствии с положениями пунктов 3 и 8 резолюции 44/192 А Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1989 года.

* A/45/150 и Corr.1.

2. Вначале необходимо подчеркнуть, что некоторые гражданские функции, задачи и виды услуг в рамках операции по поддержанию мира могут выполняться только сотрудниками Организации Объединенных Наций. При проведении операции по поддержанию мира Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея возлагают общую ответственность и руководство во всех оперативных и административных областях на Генерального секретаря. Эта общая ответственность и руководство не могут быть делегированы лицам, не являющимся сотрудниками Организации Объединенных Наций. Следовательно, основные гражданские функции в рамках операции по поддержанию мира, включая политическое руководство и управление ходом операций на местах во всех ее аспектах, должны осуществляться персоналом Организации Объединенных Наций. С годами подход Организации Объединенных Наций к вопросам поддержания мира эволюционировал благодаря накопленному опыту деятельности в самых разнообразных условиях; этот подход отражает также те внутренние правила, положения, инструкции, процедуры и прецеденты Организации, которые могут лучше всего проводиться в жизнь силами или под руководством опытного персонала Организации Объединенных Наций. Поэтому масштабы, в которых предоставляемому правительствами гражданскому персоналу может быть предложено осуществлять основные политические или административные функции в рамках операции по поддержанию мира, строго ограничены. Тем не менее в исключительных случаях правительствам может быть предложено направить, например, путем откомандирования, отдельных лиц для заполнения на краткосрочной основе должностей сотрудников, ведущих политическими, правовыми вопросами и вопросами информации, на которых они будут служить в качестве сотрудников Организации Объединенных Наций. Но вообще эти должности обычно лучше заполнять штатными сотрудниками, хорошо знакомыми с практикой и процедурами Организации Объединенных Наций.

3. Основным вопросом, который рассматривается в настоящем докладе, является вопрос о том, в каком объеме могут выполняться функции, традиционно возлагаемые на сотрудников Организации Объединенных Наций или на военный персонал, гражданскими лицами, не являющимися сотрудниками Организации Объединенных Наций, а предоставляемыми правительствами в распоряжение Генерального секретаря, по его просьбе, для этой цели. Кроме того, в докладе кратко обсуждаются следующие вопросы:

а) другие группы гражданского персонала, которые могут предоставляться правительствами по просьбе Генерального секретаря в его распоряжение для выполнения некоторых функций, осуществление которых силами военного персонала было бы нецелесообразным;

б) гражданские лица, находящиеся на службе у коммерческих подрядчиков, которые в определенных обстоятельствах могут наниматься Генеральным секретарем для выполнения функций, возложение которых на военный персонал или на сотрудников Организации Объединенных Наций обернулось бы более крупными затратами.

II. ЗАДАЧИ И ВИДЫ УСЛУГ, КОТОРЫЕ МОГУТ ВЫПОЛНЯТЬСЯ ГРАЖДАНСКИМ ПЕРСОНАЛОМ, ИСПОЛЪЗУЕМЫМ ВЗАМЕН ВОЕННОГО ПЕРСОНАЛА

4. В своем предыдущем докладе (A/44/605, раздел IV) Генеральный секретарь выделил ряд задач и видов услуг, которые могут выполняться гражданским персоналом, предоставляемым правительствами. Фактически, на гражданский персонал, независимо от того, направляется ли он правительствами или на основе коммерческих контрактных соглашений, можно возлагать почти все обычные функции, связанные с материально-

техническим обеспечением и снабжением, в которых возникает необходимость при проведении операций по поддержанию мира, если Генеральный секретарь, с учетом оперативных и политических обстоятельств миссии и относительных расходов по гражданскому и военному персоналу, сочтет такой путь наиболее эффективным с точки зрения затрат для решения задач миссии. Такой гражданский персонал способен заменить военный персонал или сотрудников Организации Объединенных Наций, до этого выполнявших указанные функции.

5. К числу задач и услуг, которые могут выполняться либо военным, либо гражданским персоналом (см. также A/44/605, пункт 29) относятся следующие:

- a) медицинское обслуживание, включая больничное и клиническое;
- b) эксплуатация и обслуживание летательных аппаратов с неподвижным крылом и вертолетов;
- c) эксплуатация и обслуживание грузового и автомобильного транспорта;
- d) организация поставки продуктов и общественного питания;
- e) создание инфраструктуры крупных лагерей;
- f) эксплуатация и обслуживание лагерей;
- g) создание и обеспечение функционирования систем связи;
- h) услуги по проектированию и сооружению таких объектов в рамках проектов, как:
 - i) системы водоснабжения и хранения воды;
 - ii) установки для очистки сточных вод;
 - iii) генераторные станции и системы энергоснабжения;
 - iv) строительство аэродромов и вертолетных площадок;
 - v) строительство дорог и подъездных путей;
 - vi) асфальтирование дорог;
- i) консультативное обслуживание силами специалистов в вопросах гражданского строительства, электротехники, архитектуры и т.д.;
- j) услуги таких высококвалифицированных технических специалистов, как радиотехники, радиооператоры, сборщики, электрики, электромеханики, автомеханики и специалисты по отопительным системам и установкам кондиционирования воздуха.

III. ДРУГИЕ ФУНКЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ПЕРСОНАЛА

A. Гражданская полиция Организации Объединенных Наций

6. На языке Организации Объединенных Наций под "гражданским персоналом" подразумеваются также полицейские в форме. Хотя можно привести довод в пользу того, что в специальном смысле полицейские являются сотрудниками, носящими форму, а не гражданскими лицами, было сочтено целесообразным и далее проводить различие между полицейскими, выполняющими функции невоенного характера, и более привычными подразделениями военной полиции, принимающими участие в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. И на Кипре, и в Намибии сотрудники полиции, служившие в Организации Объединенных Наций в этом качестве, считались гражданскими лицами, что нашло отражение в использовании термина "ЮНСИФПОЛ", являющегося английской аббревиатурой "гражданской полиции Организации Объединенных Наций".

7. В зависимости от тех задач, которые придется решать в будущем, Организация Объединенных Наций, по-видимому, будет испытывать нужду в сотрудниках гражданской полиции, поскольку по своей направленности операции становятся в меньшей степени, чем это обычно имело место в прошлом, чисто военными, а обретают характер совместных гражданско-военных операций, как, например, в Намибии. Возможно также, что некоторые из тех задач, которые традиционно осуществлялись военным персоналом, могут возлагаться на гражданскую полицию Организации Объединенных Наций.

B. Персонал, участвующий в проведении выборов

8. Роль гражданского персонала, предоставляемого правительствами в связи с обеспечением наблюдения или контроля за ходом выборов, придавалось важное значение в деятельности Группы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в переходный период (ОНТАГ) в Намибии, а также в Никарагуа, куда Организация Объединенных Наций направила Миссию наблюдателя Организации Объединенных Наций по контролю за избирательным процессом в Никарагуа (ОНУВЕН) в составе гражданских лиц. Такие функции по наблюдению или контролю за ходом выборов могут выполняться сотрудниками Организации Объединенных Наций, временно откомандированными из их постоянных мест службы. Однако и в Намибии, и в Никарагуа на практике оказалось невозможным обойтись силами одних штатных сотрудников, в связи с чем Генеральный секретарь обратился к правительствам с просьбой предоставить дополнительный персонал, главным образом должностных лиц, обладающих опытом проведения выборов в своих собственных странах.

C. Гражданские подрядчики

9. Почти все задачи и виды услуг, которые обсуждаются в настоящем докладе, равно и другие функции по материально-техническому обеспечению, являющиеся необходимым элементом операций по поддержанию мира, могут также выполняться гражданскими подрядчиками. Действительно, за последние годы Организация Объединенных Наций все шире и шире пользуется услугами гражданских подрядчиков. Например, в том, что касается летательных аппаратов с неподвижным крылом, они оказывают или оказали за последнее время услуги Группе военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане (ГВРООНИП), Миссии добрых услуг Организации Объединенных Наций в Афганистане и Пакистане (ЮНГОМАП), Ирано-иракской группе военных наблюдателей

Организации Объединенных Наций (ИИГВНООН) и ЮНТАГ, вертолетов - Группе наблюдателей Организация Объединенных Наций в Центральной Америке (ГНООН в ЦА), ремонта и обслуживания автомобилей - ЮНТАГ и ГНООН в ЦА и общественного питания и автобусного обслуживания - ЮНТАГ. Накопленный на сегодня в Организации Объединенных Наций опыт свидетельствует, что при благоприятной оперативной обстановке гражданские подрядчики способны на удовлетворительной и рентабельной основе оказывать некоторые виды услуг в рамках операций по поддержанию мира. В прошлом ряд услуг такого рода обеспечивался почти исключительно силами военного персонала.

10. В своем докладе о финансировании ГНООН в ЦА (A/44/246/Add.2) Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам отметил, что процедура получения некоторых средств материально-технического обеспечения и снабжения от правительств (например, скоростных патрульных катеров, летательных аппаратов с неподвижным крылом, вертолетов) является исключением из обычной практики закупок Организации Объединенных Наций, хотя речь и идет об особых обстоятельствах. Консультативный комитет рекомендовал, чтобы при получении от государств-членов предметов снабжения и услуг на возмещаемой основе Генеральный секретарь отдавал приоритет тем предложениям, которые выдвигаются на условиях, явно выгодных для Организации Объединенных Наций. Консультативный комитет заявил далее, что "в этой связи Генеральному секретарю надлежит в обязательном порядке убедиться в том, что определение стоимости осуществляется не в ущерб интересам Организации Объединенных Наций" (там же, пункт 23). Генеральный секретарь будет исходить из этого в своих дальнейших действиях.

IV. УСЛОВИЯ, РАСПРОСТРАНЯЮЩИЕСЯ НА ГРАЖДАНСКИЙ ПЕРСОНАЛ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЙ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ

11. Процедуры и основа участия в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира лиц, направляемых правительствами, на условиях, соответствующих тем, на которых предоставляется военный персонал (т.е. военные наблюдатели или военнослужащие в составе сформированных воинских подразделений), четко сформулированы:

a) что касается военных наблюдателей, то Организация Объединенных Наций оплачивает все путевые расходы и выплачивает командировочную надбавку (КН) для возмещения командированному офицеру затрат на проживание в районе командировки. Вопросы жилья и питания решаются самим офицером. Оклад и надбавки к нему выплачиваются офицеру направившим его правительством, расходы которого Организацией Объединенных Наций не возмещаются. Эти и другие условия службы обычно оговариваются по каждой командировке в документе, озаглавленном "Руководство для военных наблюдателей, получивших назначения";

b) что касается личного состава (т.е. лиц, входящих в состав сформированных воинских подразделений), то расходы направивших их правительств возмещаются по стандартным ставкам покрытия расходов по личному составу с корректировкой в отношении специалистов и по обмундированию, личному оружию и боеприпасам. Организация Объединенных Наций несет расходы, связанные с развертыванием, ротацией и передислокацией личного состава и оборудования. Организация Объединенных Наций обычно предоставляет военнослужащим, входящим в состав сформированного воинского подразделения, жилье и пищевое довольствие, хотя в отдельных случаях, когда речь идет о небольших или автономных подразделениях, для Организации удобнее или выгоднее выплатить каждому военнослужащему командировочную надбавку, чем пытаться обеспечить всех жильем, питанием и всем необходимым.

12. Направляемый правительствами гражданский персонал не был бы связан контрактными отношениями с Организацией Объединенных Наций. Он поступал бы в распоряжение и под руководство Генерального секретаря на основании официальной просьбы к соответствующему правительству. Последнее предоставляло бы персонал либо в качестве добровольного взноса, либо на условиях, изложенных в пункте 14, ниже. Кроме тех случаев, когда направление таких гражданских сотрудников регулировалось бы специальными договоренностями в рамках отдельного соглашения о статусе по конкретной операции, им по смыслу статьи VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций предоставлялся бы статус эксперта в командировке по делам Объединенных Наций (резолюция 22 А (I) Генеральной Ассамблеи). В качестве официального документа, подтверждающего их статус, им бы выдавалось удостоверение Организации Объединенных Наций.

13. Направляемый правительствами гражданский персонал включался бы в структуру командования и управления операцией по поддержанию мира и показывался бы в организационной схеме аналогичным образом, как и военный персонал или сотрудники Организации Объединенных Наций, которые в противном случае выполняли бы эти функции.

14. Отношения с направляемым правительствами гражданским персоналом (включая гражданскую полицию) предлагается строить на той же основе, что и с военным персоналом, т.е. руководствоваться положениями пункта 11, выше. В этом случае Организация Объединенных Наций оплачивала бы отдельным лицам или небольшим группам таких сотрудников их путевые расходы и выплачивала бы им суточные командировочного (СК), при этом их основной оклад и надбавки любого рода, выплаченные направившим их правительствам, Организацией Объединенных Наций не возмещались бы. Что касается более крупных групп гражданских сотрудников, направляемых в составе сформированных подразделений (например, медицинских групп, групп ремонта и обслуживания и т.д.), то направляющим правительствам расходы возмещались бы по стандартным ставкам покрытия расходов по личному составу с корректировкой в соответствующих случаях в отношении специалистов.

15. Ожидается, что, независимо от продолжительности периода нахождения гражданских сотрудников на службе в Организации Объединенных Наций, направившее их правительство будет продолжать выплачивать им такие обычные виды пособий в рамках социального обеспечения, как пособие по болезни/на медицинское обслуживание или отчисления в пенсионный фонд/кассу взаимопомощи. Организация Объединенных Наций оплачивала бы медицинские расходы командированных, расходы, связанные с оказанием обычных видов стоматологического обслуживания или лечением зубов, поврежденных в результате несчастного случая. Направляемый правительствами гражданский персонал во время командировки имел бы право на отпуск за счет Организации Объединенных Наций с выплатой в полном объеме КН (в соответствующих случаях) по ставке полтора дня за каждый полный месяц службы.

16. Хотя соответствующий гражданский персонал не был бы связан с Организацией Объединенных Наций никакими договорными отношениями, Организация признавала бы иски о компенсации в случае смерти, инвалидности и болезни, связанных со службой в Организации Объединенных Наций. Предлагается, что положения, регулирующие выплату такой компенсации, должны быть аналогичны тем, которые предусмотрены в отношении военных наблюдателей. В качестве максимальной суммы компенсации в случае смерти, увечья или болезни, наступивших, по определению Генерального секретаря, в связи с выполнением официальных обязанностей от имени Организации Объединенных Наций,

предлагается установить сумму в размере 20 000 долл. США или в размере, в два раза превышающем основной оклад гражданского сотрудника за вычетом надбавок, в зависимости от того, какая из них больше. Максимальная сумма компенсации будет выплачиваться Генеральным секретарем в случае смерти или полной инвалидности. При частичной инвалидности будет выплачиваться соразмерная сумма. В тех случаях, когда смерть, увечье или болезнь наступили в результате а) умышленного нарушения дисциплины или б) преднамеренных действий, повлекших за собой смерть, увечье или болезнь данного лица или некоторые иные последствия, никакой компенсации выплачиваться не будет. Выплачиваемая в соответствии с этими положениями компенсация будет единственной компенсацией, выплачиваемой Организацией Объединенных Наций в случае смерти, увечья или болезни. Во всех случаях выплаты будут производиться соответствующему правительству.

17. Ожидается, что направляющие правительства будут обеспечивать каждого командированного надлежащими проездными документами. Со своей стороны, Организация Объединенных Наций обеспечивала бы проезд в место командировки и обратно и оплачивала бы доставку сопровождаемого и несопровождаемого личного багажа в соответствии с обычной практикой возмещения расходов за эквивалентные периоды службы в данном месте.

V. ВЫВОДЫ

18. Как следует из настоящего доклада, гражданский персонал призван играть важную роль в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. К проведению любой такой операции необходимо привлекать гражданских сотрудников Секретариата для выполнения основных политических, правовых, информативных и административных функций. Существует много других задач и видов услуг, которые может выполнять гражданский персонал; некоторые из них может также выполнять военный персонал. В каждом конкретном случае Генеральный секретарь должен принимать решение о том, какой персонал - гражданский или военный - целесообразнее использовать и если гражданский, то должен ли он набираться из сотрудников Секретариата, гражданского персонала, запрашиваемого им у правительств, гражданских подрядчиков или одновременно из двух или более указанных источников. Невозможно выработать жесткие правила в отношении решений на этот счет; каждое решение должно приниматься Генеральным секретарем с учетом широкого круга оперативных, политических и финансовых факторов, а также соображений безопасности.
